

ÁGOSTON ANITA egyetemi tanársegéd

BALOGH LÁSZLÓ egyetemi docens

Kaposvári Egyetem Gazdaságtudományi Kar Pénzügy és Számvitel Tanszék

Abstract

The aim of this paper is to show how the budgetary reforms influence the expenditure of government. Our study focuses that countries in which the last decades significant changes have been made. The countries which we analyzed are the following: Denmark, Finland, Ireland, Netherlands, Sweden and the United Kingdom. Between the countries considerable differences can be experienced, for example in the geographical conditions, in the population's number and culture, in the role of the state and in his tradition, in the construction of the public sector, and in the resources. To carry out a full analysis it would be necessary to use quantitative and qualitative data too, but in this paper we analyze only the quantitative data, the evolution of government expenditures. In order to ensure the comparability of the government expenditures we used the so-called COFOG (Classification of Functions of Government) standard, by which is comparable the extent and composition of the government of the various countries.

1. Bevezetés

A tanulmányunk célja annak bemutatása, hogy a költségvetési reformok hogyan befolyásolják egy ország költségvetési kiadásait. Vizsgálatunk középpontjában azon országok állnak, melyekben az utóbbi évtizedekben jelentős változtatásokat hajtottak végre. Az érintett országok a következők: Dánia, Finnország, Írország, Hollandia, Svédország és az Egyesült Királyság. Az egyes országok között jelentős eltérések tapasztalhatóak, például a földrajzi adottságokban, a lakosság számában és összetételében, az állami szerepvállalás mértékében és hagyományában, a közszektor felépítésében, a rendelkezésre álló erőforrások tekintetében. A teljes körű elemzés elvégzéséhez kvantitatív és kvalitatív adatokat is figyelembe kellene venni, de ebben a tanulmányban csak a költségvetési kiadások alakulását elemezzük. Az összehasonlíthatóság érdekében az ún. COFOG (Classification of Functions of Government) szabványt alkalmazzuk, amely összehasonlíthatóvá teszi a különböző országok kormányzati szektorának terjedelmét és összetételét.

Az átalakítások, reformok különböző időpontokban és intenzitással zajlottak le. A kiindulópont a „New Public Management” (NPM) néven elterjedt elmélet volt. A változások egységesek azonban abban a tekintetben, hogy egy irányba haladnak. Miközben a jogállamiság keretein belül új jogszabályok születnek, a közös cél az állami kiadások csökkentése és a bevételek növelése. Minden ország gazdasági helyzete, kultúrája, piaci megítélése, földrajzi adottsága más és más, ezért a reformok is eltérőek.

A korábbi szervezeti felépítések hatékonysága megkérdőjeleződött, a hierarchikus rendszer átalakításra került a NPM alapján. A magánszférában érvényes szervezeti működést helyezték előtérbe, melyben fontos, hogy a rendelkezésre álló erőforrásokat hogyan használják fel, mivel azok nem korlátlanok. Megjelent a stratégiai tervezés, mivel nemcsak az átmeneti működés a cél, hanem a hosszú távon fenntartható gazdálkodás is.

2. Reformok

A reformok során szükség volt arra, hogy értékelni lehessen az erőforrások felhasználásának hatékonyságát. A közszektorban az egyik legnagyobb kiadást a foglalkoztatás finanszírozása jelenti, így szükség volt az alkalmazottak teljesítményének mérésére, értékelésére (Hieber 2010).

Az egyik jelentős problémát a személyi állomány jelentette. A korábbi gyakorlattal szemben az alkalmazottnak a versenyszférában is alkalmazott módszereket, elveket kellett átvenniük, egy új gondolkodásmódra volt szükség, melybe az alapszintű menedzsment ismeretek elsajátítása is beletartozott. A személyi állomány átalakulása folyamatos, az új generáció megjelenésével a korábbi nézetek fokozatosan eltűnnek (Hieber 2010).

A legjelentősebb változást a korábbi életpálya modellek eltörlése jelentette. Aki egyszer bekerült az állami szférába, az korábban ott is „öregedett meg”. A reformok során középpontba került a teljesítményértékelés. Az Egyesült Királyságban például úgy vélték, hogy egy alkalmazott körülbelül három év alatt „unja meg” a mun-

káját és folyamatos kihívásokra van szükség ahhoz, hogy az érdeklődés és a motiváció ne csökkenjen. A reformok során ezért úgy döntöttek, hogy a korábbi életpálya modellel szemben a munkaköröket három évente újrapiáztatják a köztisztviselők között.

A kiadások csökkentése érdekében a legtöbb országban a kormányzattól független szervezeteket hoztak létre, melyek egy-egy konkrét feladat megvalósításáért, végrehajtásáért voltak felelősek. Ezáltal elvált egymástól a stratégiai tervezés és az operatív végrehajtás folyamata. A feladatok ellátásának átalakítása több módon mehet végbe. Egyrészt az állam által kötelezően ellátandó feladatok körét át lehet csoportosítani a központi kormányzat és a helyi kormányzat között. Másrészt a feladatokat a magánszférába is át lehet helyezni, hogy a végrehajtás folyamatába bevonják a különböző magánintézményeket, vagy a civil szervezeteket. Az Egyesült Királyságban lezajlott reformfolyamat során például az átalakulás fokozatosan ment végbe. A közszolgáltatásokat adminisztratív irodák hatáskörébe helyezték át, és 1996-ban már közszolgáltatások 75%-át ilyen irodák (126 db) látták el (László 2001).

Az alapelv az volt, hogy az operatív, „rutin” feladatok kerüljenek ki a minisztériumoktól és helyette ún. ügynökségek (agency) lássák el ezeket a feladatokat. Ehhez arra is szükség volt, hogy ezek az irodák viszonylag nagy függetlenséggel rendelkezzenek, hogy a mindennapi feladataik ellátása ne okozzon problémát. A felettes szerv nem utasíthatja az ügynökségeket.

A reformok megvalósítása során az egyik legnagyobb problémát a korábbi beidegződések megszüntetése, a hatékony kommunikáció és együttműködés kialakítása jelentette. A közszolgáltatások kiszervezése, vagy részben a magánszektorban történő megvalósítása felvetette azt a problémát, hogy a közpénzek felhasználásának ellenőrzése nem elégséges. Az állami pénzek „elfolyásának” ugyanis ott a legnagyobb lehetősége, ahol a köz- és a magánszféra találkozik. Az egyik megoldás a jogrendszerek átalakítása volt, melynek során új jogszabályokkal igyekeztek az erőforrások felhasználását ellenőrizni (Hieber 2010).

A vizsgálatok azt mutatták a reformok során, hogy a közpénzek felhasználásának hatékonysága tovább növelhető, ha a stratégiaalkotás, a megvalósítás, és az ellenőrzés folyamata külön van választva. Ez azt jelenti, hogy ezeket a feladatokat külön intézményekhez lehet rendelni, melyek többnyire függetlenek egymástól, így a hatékonyság növelhető.

A reformfolyamatokat nem tekinthetjük lezártnak, folyamatos átalakulások zajlanak le az egyes országokban, mivel újabb és újabb kihívásokkal kell szembesülniük. A gazdasági folyamatok az elmúlt években nem voltak kedvezőek, számos országnak állami pénzzel kellett támogatnia gazdaságát, hogy életképes maradjon, mely tovább nehezítette a csökkenő források problémáját. A megvalósítás során minden nemzet megpróbálja azokat az elemeket hasznosítani, melyek integrálhatóak a saját gazdaságába, ezért gyakorlatilag az összes múltbeli és jövőbeli reform is ország-specifikusnak tekinthető. Így például eltérő reformintézkedésekkel találkozhatunk Nyugat-Európában, mint a Közép-Kelet-Európában.

A reformok sokkal korábban jelentek meg a nyugati országokban, így a keleti országok le vannak maradva ebben a tekintetben. A vállalat-gazdaságtani eszközök alkalmazása, a menedzsment szemlélet és a stratégiai gondolkodásmód az angolszász országokban már a '80-as évek végén megjelent, ezzel szemben a közép-kelet-európai államok csak most kezdenek ezzel a szemléletmóddal megismerkedni.

A reformok végrehajtásának kényszere sem könnyíti meg az országok helyzetét. Egyrészt tisztában vannak azzal, hogy a költségvetés kiadásait vissza kell fogni, illetve a kiadások szerkezetét módosítani kell. Másrészt a reformok a társadalom támogatása nélkül nem tarthatók fent hosszú távon. Szükség van arra, hogy a társadalom megismerje a célokat és azokkal azonosulni is tudjon. Az erőforrások hatékony és eredményes felhasználása mellett fontos, hogy a közigazgatási reform hosszú távú, pozitív hatást gyakoroljon a társadalomra, a közösségre (Torma 2010). Erre a célra például az Egyesült Királyságban 1991-ben egy újszerű megoldást vezettek be. A lakosság meggyőzése érdekében kialakították az állampolgári szerződéseket, mellyel az állami szolgáltatásokat lakossági felügyelet alá helyezték. A helyi, illetve az országos előírásokat a lakosság számára érthetően fogalmazták meg (állami szolgáltatások listája), és hozták nyilvánosságra. Ha valamely szolgáltatást nem az előírt követelményeknek megfelelően teljesítettek, akkor az állampolgár jelezhetette ezt.

Közép-Kelet-Európában általánosságban az alábbi tényezőkkel találkozhatunk, melyek a reformok végrehajtását sürgetik.

- Az állam mekkora szerepet vállaljon? El kell különíteni az állami feladatokat és az állam szerepét tisztázni kellene.
- A hosszú távú célokat előtérbe kell helyezni, nemcsak az átmeneti gazdálkodással kellene foglalkozni. A kormányzati stratégiák megalkotása és betartása hosszú távon nyomon követhetővé és ellenőrizhetővé tenné az állami pénzek felhasználását.
- Jellemző a túlzott centralizáció. A feladatok sokszor nem oda kerülnek, ahol a leghatékonyabban tudnák végrehajtani.
- Ezen kívül jellemző a nagymértékű politikai befolyás. A végrehajtó intézmények nem működnek önállóan, hanem különböző csoportok érdekeit helyezik az előtérbe a közérdek helyett.
- A társadalom elvárásai nőnek. Az ingyenes szolgáltatások esetében is elvárják a minőséget.

- Az igények felméréséhez szükség van egy ügyfélközpontú feladatellátásra és a minőségszemlélet bevezetésére.
- A korábbi szervezeti felépítések, a hierarchikus rendszerek sem kedveznek a hatékony gazdálkodásnak. Szükség van arra, hogy a folyamatok szabályozottak legyenek, de a visszacsatolás is elengedhetetlen.
- A teljesítménymérés, az értékelés, az elemzés és az ellenőrzés hiánya szintén a közpénzek túlzott mértékű felhasználásához vezethet.

Az Egyesült Királyságban is problémát okozott a teljesítmény mérése és növelése, ezért a korábban már említett adminisztratív irodák esetében szigorú követelményrendszert állítottak fel, mely három következményt vonhatott maga után. Vagy továbbra is fenntartják, vagy megszüntetik, vagy eladják az adott irodát. Ettől az intézkedéstől az irodák közötti verseny fokozását, illetve a munkavállalók nagyobb fokú motivációját és hatékonyabb teljesítményét várták.

3. Közigazgatási rendszerek

3.1. A vizsgált országok

A tanulmány ezen részében a vizsgált országok közigazgatásának jellemzőit hasonlítjuk össze nagy vonalakban. Az eltérő adottságok és jellemzők miatt minden országban más és más közigazgatással találkozunk. Az államok közötti legfontosabb különbségeket (1. táblázat), melyek az államigazgatást is befolyásolják, az alábbi foglalja magába.

1. táblázat: A vizsgált országok főbb adatai és jellemzői
Table 1. The main data and features of the analyzed countries

	Terület	Lakosság	Államforma
Dánia	43 094 km ²	5 511 451 fő	alkotmányos monarchia
Egyesült Királyság	314 000 km ²	60,6 millió fő	parlamentáris monarchia
Finnország	338 144 km ²	5,3 millió fő	parlamentáris köztársaság
Hollandia	41 526 km ²	16,5 millió fő	parlamentáris monarchia
Írország	70 273 km ²	3.780.900 fő	parlamentáris köztársaság
Svédország	449.964 km ²	9.122.269 fő	alkotmányos monarchia

Forrás: Szamel–Balázs–Gajdusček–Koi 2011

Az eltérő államforma és a hagyományok különböző állami szerepvállalást hoztak létre. Az viszont egységesen megfigyelhető, hogy az állami kiadások növekedése az utóbbi 4-5 évtizedben igen jelentős volt, így a közigazgatási rendszerek megújítására volt szükség.

Az Egyesült Királyságban például korábban eltérő közigazgatási rendszereket találhattunk, azonban most egységesülés figyelhető meg két ok miatt. Az egyik az európai integrációs folyamat, a másik a stabil hatalomgyakorlás, mely lehetővé tette, hogy az állami feladatokat felosszák. Írországban a munkanélküliség 1993-ban 15% volt, melynek hatására elindultak a reformfolyamatok (Szamel–Balázs–Gajdusček–Koi 2011). A fejlődés fő mozgatórugóját az oktatás és a kutatás-fejlesztés középpontba állítása jelentette.

Dániában az utóbbi évtizedben a legfőbb feladatot a túlzott centralizáció csökkentése és a hatékonyabb finanszírozási rendszer kialakítása jelentette. Ennek szellemében 2002 és 2007 között jelentős közigazgatási reformot hajtottak végre, mely a szakirodalomban strukturális reform néven terjedt el.

Svédországban a szakigazgatás jól kiépített, és kellően tagolt. A szakirodalomban a svéd közjogi-közigazgatási rendszert „mintaértékűnek” nevezik, azonban figyelembe kell venni az országok sajátosságait is. Csak olyan országok számára „mintaértékű”, amelyeknek a társadalma hasonló tulajdonságokkal és hagyományokkal rendelkezik (Szamel–Balázs–Gajdusček–Koi 2011).

Hollandia közigazgatását az államformája határozza meg leginkább, míg Finnország közigazgatása a 3 alappillérről jellemezhető.

1. az állam működése alkotmányos szabályokra épül,
2. az állami szervek demokratikus szabályok szerint működnek,
3. a piacgazdaság elvei érvényesülnek a gazdasági közigazgatásban (Szamel–Balázs–Gajdusček–Koi 2011).

3.2. A közigazgatás felépítése

Az Egyesült Királyságban alapvető sajátosság a központi és helyi önkormányzatok elkülönülése, mivel az angol Kormány nem végez közvetlen végrehajtó, közszolgáltató feladatokat, kivétel az egészségügy és néhány szolgáltatás esetében. A közszolgáltatások széles körét a helyi önkormányzatok látják el, a központi szerveknek nincs helyi kirendeltsége, így az önkormányzatok jelentős szerepet töltenek be a jóléti állam működésében.

ben. Az összes állami kiadás 25%-át, a GDP 10%-át az önkormányzatok használják fel (Szamel–Balázs–Gajduscheck–Koi 2011). A közigazgatási rendszerben ezen kívül számos bizottság és testület található még. A reformok során, mely a Next Steps programra épült az állami feladatok ellátását végrehajtó hivatalokhoz, ügynökségekhez rendelték, melyek széles körű pénzügyi, fizetési és személyzeti igazgatási önállósággal rendelkeznek. Ezen kívül megalkották az Állampolgári Chartát, mely a közszolgáltatást igénybe vevők elvárásait fogalmazza meg.

Írországban számos sajátossággal találkozhatunk, ha a közigazgatást vizsgáljuk. Az Alkotmány alapján „a végrehajtó hatalom az Istennek alávetett néptől ered, amely jogosult kiválasztani vezetőit és a közjót szem előtt tartva dönteni minden lényeges kérdésben.” (Szamel–Balázs–Gajduscheck–Koi 2011. p. 162). A köztisztviselők és a politikusok között kölcsönös együttműködés alakult ki, mely az ország méretéből is következik. A végrehajtó hatalom a Kormány, illetve az általa feljogosítottak, de egyes közszolgáltatások nyújtásában jelen vannak nem kormányzati szereplők is (pl: katolikus egyház). A reformok hosszú folyamata során a korábban központi szinten ellátott feladatok egyre szélesebb körre kerültek át külső szervezetekhez, melyeket állami ügynökségeknek (State Agencies) neveztek el. Ezeknek két formája létezik vagy a minisztériumok szervezetrendszerén belül, vagy a minisztériumok felügyelete alatt, de intézményesen elkülönülve működnek. Az országban széleskörű ellenőrzési rendszer alakult ki, mely sokszor hátráltatja a hatékony munkát.

Dániában az egyik kitűnő példa a NPM (Új Közmenedzsment) és a teljesítményen alapuló bérezés alkalmazásában, valamint a pénzügyi ellenőrzés korszerűsítésében, és az önkormányzati reformok végrehajtásában. Az átfogó reform egyik célja a közigazgatási egységek feladatainak a felülvizsgálata volt. Át kellett gondolni a közigazgatási funkciókat és struktúrát. A folyamat eredményeképpen minimum 30 000 fős népességszámú önkormányzatok jöttek létre, mely által a települési önkormányzatok száma 275-ről 98-ra csökkent.

Svédország államformája alkotmányos monarchia, és az Alkotmány alapján a kormány feladatai minisztériumok között megosztottak. A közigazgatási ügyeket önálló hatóságok intézik, melyekre különféle elnevezéseket használnak pl.: hivatal, hatóság, igazgatóság. A hatóságokat 2 nagy részre lehet osztani: központi hatóságok és helyi hatóságok. Az állami feladatok nagy részét a minisztériumok helyett a kormányzati ügynökségek végzik, melyek nagyfokú működési és pénzügyi önállósággal rendelkeznek, de a minisztériumok felügyelete alatt működnek.

Hollandiában a központi igazgatás legfontosabb részét a minisztériumok képezik. A közigazgatási szervek egy speciális kategóriáját jelenti az ún. dekoncentrált birodalmi hatóságok pl.: Fogyasztóvédelmi Hatóság. Egy új folyamat is megjelent, melynek során a minisztériumok egyes egységei önállósodtak, és csak korlátozott mértékben vannak alárendelve a minisztériumoknak (Szamel–Balázs–Gajduscheck–Koi 2011).

Finnországban az Alkotmány alapján a közigazgatás legalapvetőbb funkciója a szolgáltatások szervezése, az állampolgárokról való gondoskodás, mely a költségvetési kiadások tarthatatlan növekedéséhez vezetett. A '80-as években deregulációs programokat hajtottak végre, melynek során a helyi közigazgatásban elkezdtek alkalmazni a public management elveit. A közigazgatás működésére jellemző el, hogy döntéseit azokkal együtt hozza, akikre vonatkozik. A finn közigazgatás szervezetét a decentralizált és dekoncentrált szervek rendszere jellemzi. A helyi igazgatás helyhatóságokra osztott, amelyek a lakosság önkormányzati szervei, és a kis méretű önkormányzatok dominálnak, mely azonban nem kedvez a NPM-ben is megjelenő hatékonyság követelményének. A szűkös források optimalizálása érdekében önkormányzati egyesületek jöttek létre, melyben két vagy több önkormányzat közös feladat elvégzésére vállalkozik.

2. táblázat. Általános közszolgáltatások az állami kiadásokból
Table 2. General public services of the public expenditures

	2002	2010
Dánia	15%	13%
Egyesült Királyság	10%	11%
Finnország	13%	13%
Hollandia	14%	12%
Írország	10%	6%
Svédország	15%	13%
Magyarország	19%	19%

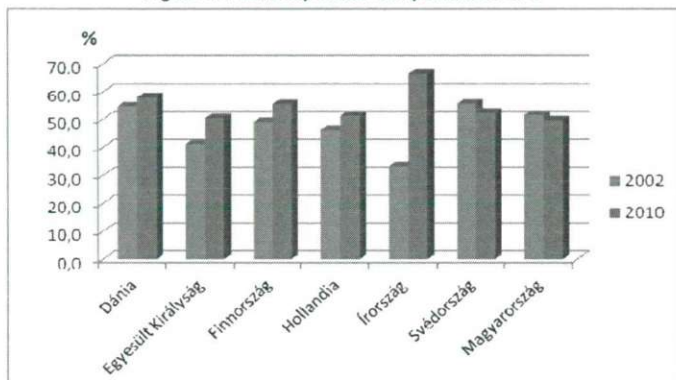
Forrás: eurostat alapján saját szerkesztés

A reformok hatására – még ha nem is nagy mértékben – csökkent az állami közszolgáltatások aránya a teljes kiadáson belül (2. táblázat). Az is igen látványos, hogy Magyarországon jóval magasabb arányú az általános közszolgáltatásokra fordított kiadás, mint a reformokat végrehajtó országokban, mely szintén indokolja, hogy hazánkban is szükség lenne az átfogó átalakításokra.

4. Költségvetési kiadások szerkezete

A költségvetési kiadások növekvő tendenciája folyamatos problémát okoz a világ legtöbb országában (1. ábra). A növekvő társadalmi elvárások, az ingyenes szolgáltatások igénye, és összességében a jóléti rendszerek fenntartása hatalmas kihívást jelent. A vizsgált országok többségében a végrehajtott reformok ellenére növekedett az állami kiadás aránya a GDP százalékában 2002 óta. Ezt az adatot torzítja a gazdasági válság hatása, mely tovább növelte az országok kiadásait. Számos országban jelentős mentőcsomagokat vetettek be a gazdaság megmentése érdekében.

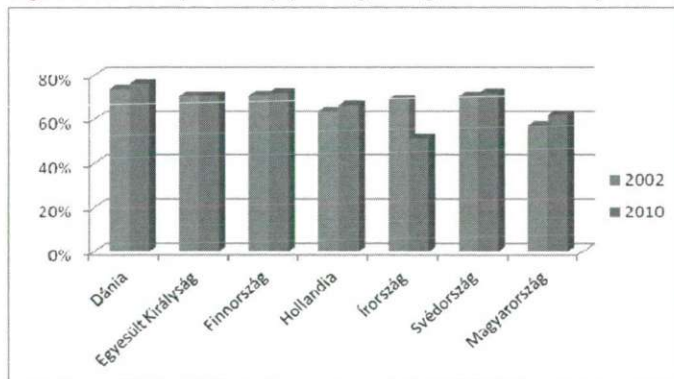
1. ábra. Állami kiadások a GDP %-ában
Figure 1. Public expenditure in percent of GDP



Forrás: eurostat alapján saját szerkesztés

Az egyik legnagyobb problémát a jóléti kiadások nagy aránya jelenti. A vizsgálathoz az ún. COFOG (Classification of Functions of Government) szabványt alkalmaztuk, mely lehetővé teszi a különböző országok állami szerepvállalásának összehasonlíthatását. A szabvány tíz kategóriát különböztet meg, mely alapján az állami funkciók négy nagy csoportba oszthatóak: állami működés, jóléti funkció, gazdasági funkció, állam-adósság kezelése.

2. ábra. Jóléti kiadások az összes kiadáson belül
Figure 2. Welfare expenditure (%) of the general government total expenditure



Forrás: eurostat alapján saját szerkesztés

A jóléti funkciók körébe a kormányzat által szervezett vagy támogatott oktatási, egészségügyi, társadalombiztosítási, szociális és jóléti szolgáltatások, a lakástügyek és egyéb szolgáltatások tartoznak. A COFOG kategóriák alapján az állami jóléti kiadásai közé soroltuk az alábbi funkciókat:

- Lakásszolgáltatás és kommunális létesítmények,
- Egészségügy,
- Szabadidő, kultúra és vallás,
- Oktatás
- Szociális védelem.

A vizsgált országok között nincsenek lényeges eltérések, a jóléti kiadások még mindig növekvő tendenciát mutatnak. Az egyetlen kiugró adat Írország esetében található, ahol a jóléti kiadásokat visszafogták, mivel a válság súlyosan érintette a gazdaságot. Az állami segítségnyújtás miatt a költségvetési kiadások 38 százalékát a gazdaság megsegítésére és működtetésére fordították.

5. Összefoglalás

A végrehajtott reformok nem hoztak átfogó megoldást. Az állami kiadások még mindig növekvő tendenciát mutatnak a 2002 és 2010 közötti időszakban, mely a gazdasági válságnak is köszönhető. Az országok jelentős szerepet töltek be a gazdaság élénkítésében, mellyel tovább növelték a kiadásaikat. Összességében a reformok átalakították az államok kiadási szerkezetét, de a teljes kiadást nem sikerült visszafogni. Az átalakítások segítségével, és a strukturális változtatásokkal sikerült visszafogni az általános közszolgáltatásokat, mivel számos országban ezeket a feladatokat különböző hivatalok hatáskörébe helyezték. A jóléti rendszerek fenntartása azonban a kiadások további növekedését eredményezte.

Felhasznált irodalom

- Fritz Hieber (2010): Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Grundlagen für das Management in der öffentlichen Verwaltung.
László Csaba (2001): Vargabetűk az államháztartási reform tízéves történetében. Közgazdasági Szemle, 2001. október, pp. 844–864.
Public Administration after “New Public Management” – OECD (2010)
Szamel Katalin–Balázs István–Gajduscheck György–Koi Gyula (2011): Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása.
Torma András (2010): Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz. Sectio Juridica et Politica, Tomus XXVIII. pp. 315–338.